



(**Société des Nations**)

(**RAPPORT**)

(**SUR LES RELATIONS ENTRE LE CONSEIL ET L'ASSEMBLÉE
ET LA COMPÉTENCE RESPECTIVE DE CES DEUX ORGANES**)

(**PRÉSENTÉ PAR LA PREMIÈRE COMMISSION A L'ASSEMBLÉE**)

(**RAPPORTEURS : MM. VIVIANI ET ROWELL**)

(**AMENDÉ ET ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE LE 7 DÉCEMBRE 1920**)

League of Nations

REPORT

**ON THE RELATIONS BETWEEN, AND RESPECTIVE COMPETENCE
OF, THE COUNCIL AND THE ASSEMBLY**

PRESENTED BY THE FIRST COMMITTEE TO THE ASSEMBLY

RAPPORTEURS : M. VIVIANI AND MR. ROWELL

AMENDED AND ADOPTED BY THE ASSEMBLY ON THE 7th DECEMBER, 1920.

RAPPORT

SUR LES

RELATIONS ENTRE LE CONSEIL ET L'ASSEMBLÉE ET LA COMPÉTENCE
RESPECTIVE DE CES DEUX ORGANES

PRÉSENTÉ PAR LA PREMIÈRE COMMISSION A L'ASSEMBLÉE

(RAPPORTEURS : MM. VIVIANI ET ROWELL).

AMENDÉ ET ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE LE 7 DÉCEMBRE 1920

I. Nous allons rechercher dans le Pacte les différentes attributions qui reviennent soit au Conseil soit à l'Assemblée. Avant de nous livrer à cette analyse et pour l'éclairer, nous allons essayer de nous rendre compte, au point de vue constitutionnel, de la situation juridique de la Société des Nations. Nous ne pourrions arriver à une vue positive qu'après avoir évincé du débat certaines hypothèses auxquelles il faut nous arrêter.

a) On ne peut considérer l'Assemblée comme une Chambre de Députés tandis que le Conseil serait une Haute Assemblée. Ce qui empêche d'adopter cette manière de voir, c'est que, si le Conseil et l'Assemblée ont des droits identiques sur certaines matières, sur d'autres ils ont des droits respectifs et que ni l'une ni l'autre des Assemblées n'est appelée à débattre et à décider exactement sur les mêmes points. Si l'Assemblée était la Chambre des Députés et le Conseil une sorte de Haute Assemblée, à tour de rôle ces deux Assemblées discuteraient sur les mêmes points.

b) Pas davantage on ne peut considérer le Conseil comme pourvu du Pouvoir Exécutif, tandis qu'à l'Assemblée serait dévolu le Pouvoir Législatif. Ce qui le prouve, c'est que l'Assemblée a les prérogatives de l'exécutif.

La vérité, c'est que la Société des Nations ne peut se comparer à aucun organe équivalent dans le droit constitutionnel des Nations. Le Pacte dispose en effet, dans son article 2, que l'action de la Société s'exerce par une Assemblée et par un Conseil. Par conséquent, la Société est une, et elle a à sa disposition deux organes, dont il convient maintenant de confronter les attributions distinctes ou similaires.

II. *Attributions du Conseil.* — Le Conseil a des droits et des devoirs qui lui sont personnels, par exemple ceux mentionnés dans l'article 4 du Pacte. Le Conseil est chargé d'approuver les nominations faites par le Secrétaire Général. (Art. 6.) Il peut décider que le Siège de la Société sera établi ailleurs qu'à Genève. (Art. 7.) Le Conseil prépare les plans pour la réduction des armements, et doit donner son consentement aux armements qui dépassent la limite fixée. (Art. 8.) Il doit aviser aux mesures propres à éviter les fâcheux effets résultant de la fabrication privée d'armes. (Art. 8.) Le Conseil avise également aux mesures nécessaires en cas d'agression. Il est chargé de préparer et de soumettre aux Membres un projet de Cour permanente de Justice Internationale (Art. 14) et il peut jouer le rôle de médiateur. (Art. 15.) Il a le devoir de recommander aux différents Gouvernements les effectifs militaires des forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société. (Art. 16.) Il doit statuer sur les conditions des mandats si ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'un accord antérieur entre les membres de la Société (Art. 22, paragraphe 8.). Son consentement est nécessaire pour permettre au Secrétariat de coopérer avec les Commissions et les Bureaux internationaux. (Art. 24, paragraphe 2.)

En plus, le Conseil tire des Traités de paix des attributions nettement définies, voir articles 48 et 50, annexe 17, art. 213 du Traité de Versailles, art. 159 du Traité avec l'Autriche, art. 104 du Traité avec la Bulgarie, etc., etc.

III. *Attributions de l'Assemblée.* — L'Assemblée a des devoirs et des droits qui lui sont personnels, par exemple, admissions de nouveaux membres (Art. 1); élection de représentants au Conseil (Art. 4); approbation de nouveaux membres du Conseil (Art. 4); approbation de la nomination du Secrétaire Général de la Société, faite par le Conseil (Art. 6); auditions que le Conseil porte devant l'Assemblée, etc., etc. Nous constatons donc que sur ces points principaux, le pouvoir de décision appartient à l'Assemblée et non au Conseil.

LEAGUE OF NATIONS

REPORT

ON THE

RELATIONS BETWEEN AND RESPECTIVE COMPETENCE OF THE COUNCIL AND THE ASSEMBLY.

PRESENTED BY THE FIRST COMMITTEE TO THE ASSEMBLY

(RAPPORTEURS: M. VIVIANI AND M. ROWELL.)

AMENDED AND ADOPTED BY THE ASSEMBLY ON THE 7th DECEMBER, 1920.

I. We propose to seek in the Covenant the rights and duties attributed to the Council and the Assembly respectively. Before proceeding to this analysis, and in order to throw light upon it, we will attempt to take account, from the constitutional point of view, of the legal position of the League of Nations. We cannot attain a definite opinion until we have eliminated from the discussion certain hypotheses on which we must dwell for a moment.

(a) It is impossible to consider the Assembly as a Chamber of Deputies and the Council as an Upper Chamber. The objections to this view are that, while in certain matters the Council and the Assembly have identical rights, in others they have each their special rights; and that the two bodies are not called upon to discuss and decide exactly the same points. If the Assembly was the Chamber of Deputies and the Council a sort of Upper Chamber, the same subjects would come first before the one and then before the other body.

(b) It is equally impossible to consider the Council as invested with the executive and the Assembly with the legislative power. The conclusive objection to this view is that the Assembly possesses executive prerogatives.

The truth is that the League of Nations has no analogy in ordinary constitutional law. Article 2 of the Covenant provides that the action of the League shall be effected through the instrumentality of an Assembly and a Council. It follows that the League is a single organism which has at its disposal two organs, whose distinct or similar attributes must now be considered.

II. *Competence of the Council.* — The Council has rights and duties which are special to it; for example, those mentioned in Article 4 of the Covenant. The Council has the approval of the appointments made by the Secretary-General (Article 6) and may decide that the seat of the League shall be elsewhere than at Geneva (Article 7). The Council shall formulate plans for the reduction of armaments and must give its consent to armaments exceeding those limitations (Article 8). It shall advise as to the evil effects attendant upon manufacture of arms by private enterprise (Article 8). The Council shall advise in case of aggression (Article 10). It must formulate and submit proposals for the establishment of a Permanent Court of Justice (Article 14), and it may act as a Council of Mediation (Article 15). It must make recommendations to the Governments as to military contribution to the armed forces to be used to protect the covenants of the League (Article 16). It will define the conditions of the Mandates if they have not been previously agreed upon by the Members of the League (Article 22, paragraph 8). Its consent is required for the co-operation of the Secretariat with International Bureaux and Commissions (Article 24, paragraph 2).

The Council furthermore derives clearly defined functions from the Peace Treaties (See Article 48, Article 50, Annex 17, Article 213 of the Treaty of Versailles; Article 159 of the Treaty with Austria; Article 104 of the Treaty with Bulgaria, etc.).

III. *Competence of the Assembly.* — The Assembly also has duties and rights which are peculiar to it; for example, admission of new members (Article 1); election of representatives on the Council (Article 4); approval of additional members on the Council (Article 4); approval of the Council's nomination for the office of Secretary-General (Article 6); hearing of disputes referred from the Council to the Assembly, etc., etc. We find that on these very important matters the final decision rests with the Assembly and not with the Council.

IV. Si, comme nous venons de le voir, le Conseil a des attributions définies, et si l'Assemblée a, de son côté, des attributions définies, il est certains cas où la décision est laissée à la Société des Nations, sans spécifier à quels organes particuliers de la Société (Articles 23 et 24 du Pacte ; article 103, article 336, article 338, article 376 du Traité de Versailles).

V. Enfin, le compte rendu des dispositions du Pacte relatives aux pouvoirs du Conseil et de l'Assemblée doit être complété par la mise en relief des dispositions correspondantes des articles 3 et 4. La première porte :

« L'Assemblée connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société « ou qui affecte la paix du monde. »

La seconde porte :

« Le Conseil connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou « affectant la paix du monde. »

VI. A l'avis de la Commission, il ne paraît pas souhaitable, ni d'ailleurs nécessaire de formuler actuellement de façon explicite quelles fonctions précises le Conseil et l'Assemblée doivent respectivement exercer. Le rapport présenté par M. Balfour et approuvé par le Conseil aboutit à la conclusion suivante :

« La conséquence que je voudrais tirer de ces considérations très générales est que, « moins nous tenterons de définir en termes explicites les fonctions respectivement conférées « au Conseil et à l'Assemblée, mieux nous agirons pour le bien de la Société. »

« ...Substituons à la définition de nos devoirs respectifs la résolution d'examiner les difficultés « cultes qui peuvent se produire entre l'Assemblée et le Conseil, non pas d'après des règles pré- « établies, mais d'après les conseils du tact et du bon sens, en traitant chaque cas comme il « convient lorsqu'il se produit »...

La Commission propose à l'Assemblée d'approuver ces conclusions et de leur donner les suites qu'elles comportent.

VII. M. Balfour, dans le rapport ci-dessus mentionné (N° b, page 5) propose la constitution de commissions mixtes chargées de définir dans les cas douteux les compétences respectives du Conseil et de l'Assemblée. Nous apprécions le but dans lequel cette proposition a été faite, mais nous croyons inutile pour le moment de prendre une décision sur ce point.

VIII. Une très grave question reste à régler : quelles sont la nature et la force exécutoire des décisions de ces deux organes ? A notre avis, l'Assemblée et le Conseil doivent avoir une compétence entière dans toutes les matières où le Pacte et les Traités leur ont donné un pouvoir de décision. Il est cependant des cas spécifiés par le Pacte qui ne sont pas de la compétence de ces organes, mais qui exigent le concours des Gouvernements intéressés pour la conclusion d'accords internationaux, telles sont les graves questions visées par l'article 23, paragraphes a, b, c, f. Dans ces cas, on ne peut pas oublier que la responsabilité des Gouvernements représentés à l'Assemblée, et qui est extérieure à l'Assemblée, ne peut pas être engagée. Par conséquent, c'est sous la forme de recommandation ou d'invitation que l'Assemblée devrait agir, rendant ainsi possible l'accord entre les Gouvernements.

IX. Deux autres questions ont été discutées par la Commission :

a) La première question consistait à savoir si un membre du Conseil, en prenant part au vote du Conseil, représente l'Etat Membre de la Société qui l'a nommé, ou s'il agit de façon indépendante. Les représentants faisant partie du Conseil ou de l'Assemblée sont responsables à l'égard de leur Gouvernement, et de leur Gouvernement seul. Certes, l'Assemblée ne peut pas s'immiscer dans le choix qu'un Membre fait de ses représentants, ni interdire à ceux-ci de parler comme il leur plaît, mais il faut qu'il reste bien entendu qu'au moment où il vote le représentant engage le membre qui l'a délégué. Et cela est vrai pour le Conseil et pour l'Assemblée (voir article 5) ;

b) On a suggéré l'idée non pas de commissions permanentes survivant à l'Assemblée, mais de commissions qui, n'ayant pas pu terminer leurs travaux au cours de la session, pourraient prolonger leurs mandats jusqu'à la fin de leurs délibérations. La Commission ne peut accéder à ce désir. Des raisons d'ordre matériel en rendent la réalisation impossible. En effet, chaque Commission étant composée d'un Représentant de chaque Etat, comment pourrait-on retenir à Genève, la session étant close, les membres de la Commission ?

IV. While, as we have seen, the Council and the Assembly have each their distinctive rights and duties, there are matters the decision of which is left to the League of Nations without its being specified to which organ of the League the right of decision belongs. (Articles 23 and 24 of the Covenant; Article 103, Article 336, Article 338, Article 376 of the Treaty of Versailles).

V. — Finally our account of the provisions of the Covenant in regard to the powers of the Council and the Assembly should be completed by setting out the relevant provisions of Articles 3 and 4. The former provides :

“ The Assembly may deal at its meetings with any matter within the sphere of action of the League or affecting the Peace of the world. ”

The latter Article provides ;

“ The Council may deal at its meetings with any matter within the sphere of action of the League or affecting the Peace of the world. ”

VI. In the opinion of the Committee it would not seem to be desirable or necessary to formulate in explicit language at the present time what are the precise functions which the Council and the Assembly are respectively expected to perform. In the Report presented by Mr. Balfour and approved by the Council the following conclusion is reached :

“ The moral I would draw from these broad considerations is that the less we attempt to formulate in explicit language the precise functions which the Council and the Assembly are respectively expected to perform, the better for the future of the League....

“ Let us substitute for any such formalism of our respective duties a resolve to deal with any difficulties between the Assembly and the Council, not according to pre-arranged rules, but according to the dictates of fact and common sense, treating each case as it arises on its merits. ”

The Committee recommends the Assembly to accept and act upon this conclusion.

VII. In the report by Mr. Balfour already referred to, a proposal (No. *b* on p. 5) is made for the appointment of mixed committees to determine questions of doubtful competence between the Council and Assembly. While appreciating the purpose of this proposal, we think it is not necessary at the present time to decide this question.

VIII. It remains to solve a very important question : What is the nature of the executive effect of decisions of the Council and the Assembly ? In our opinion the Assembly and the Council should be considered to have complete authority in all matters which the Covenant or the Treaties have committed to them for decision. There are, however, matters referred to in the Covenant which are not within the competence of these organs, but require the concurrence and action of the Governments concerned in the form of international conventions, such as the serious questions contemplated by Article 23, paragraphs *a*, *b*, *e*, *f*. In these matters one must not forget that the responsibility of the Governments represented at the Assembly, which is external to the Assembly, cannot be engaged. The action of the Assembly should accordingly take the form of a recommendation or invitation leading up to agreement between the Governments.

IX. Two further questions were discussed in the Committee.

(*a*) The first question was whether a member of the Council, in rendering his decisions on the Council, represented the Member of the League which appointed him or acted in an independent capacity. Representatives on the Council and the Assembly are responsible to their own Governments and to those Governments alone. The Assembly has no right to interfere with the choice which a Member of the League may make of persons to represent it, nor to prevent a Representative from saying what he pleases ; but it is essential that it should be thoroughly understood that, when a Representative votes, the vote is that of the Member which he represents, whether the vote be cast in the Council or the Assembly. (See Article 5.)

(*b*) The idea was suggested, not of permanent Committees continuing to function after the Assembly had risen, but of allowing Committees which have failed to complete their labours in the course of a session of the Assembly to retain their mandates until their discussions are completed. The Committee is unable to accept this proposal. Practical reasons render it unrealisable. As each Committee consists of one Representative from each State, it would be impossible to keep the Members of a Committee in Geneva after the Assembly Session was over.

X. Après cette étude juridique, et pour aboutir à une méthode provisoire de travail, il faut conclure ; et la Commission propose l'adoption des principes ci-après à la précision desquels ils sont arrivés, après avoir suivi de près les études faites préalablement par le Secrétariat Général et par l'Honorable M. Balfour :

a) Le Conseil et l'Assemblée ont chacun des pouvoirs et des devoirs spéciaux. Aucun de ces organes n'a le droit de trancher aucune des questions que les Traités et le Pacte réservent à l'autre. L'un et l'autre ont le droit de discuter et d'examiner toutes questions rentrant dans la compétence de la Société.

b) Aux termes du Pacte, les Membres du Conseil et de l'Assemblée émettent leurs décisions à titre de Représentants de leurs Etats respectifs, et leur vote ne saurait avoir d'autre signification.

c) Le Conseil présentera chaque année à l'Assemblée un rapport sur l'œuvre accomplie.

X. At the close of this purely juridical discussion, and as an assistance towards reaching a working basis for the time being, the Committee suggests the adoption of the following principles, which it has framed after close examination of the investigations upon the subject in question already made by the Secretary-General and Mr. Balfour :—

(a) The Council and the Assembly are each invested with particular powers and duties. Neither body has jurisdiction to render a decision in a matter which by the Treaties or the Covenant has been expressly committed to the other organ of the League. Either body may discuss and examine any matter which is within the competence of the League.

(b) Under the Covenant, Representatives sitting on the Council and the Assembly render their decisions as the Representatives of their respective States, and in rendering such decisions they have no standing except as such Representatives.

(c) The Council will present each year to the Assembly a report on the work performed by it.



